



## **Autonomia dell'ordinamento sportivo e principi dello Stato di diritto europeo: le questioni pregiudiziali del TAR Lazio nelle cause *FIGC-CONI***

STEFANO BASTIANON\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La l. n. 280/2003 e il diritto dell'UE. – 3. L'AG e i rapporti tra giustizia sportiva e giustizia amministrativa in Italia. – 4. Le sanzioni sportive e le norme di diritto UE in materia di concorrenza e libera circolazione. – 5. Il dovere di lealtà, correttezza e probità alla luce dei principi di legalità e giusto processo. – 6. Conclusioni.

### **1. Introduzione.**

Dopo le conclusioni dell'Avvocato generale (AG) Rantos nella causa *Superleague* – presentate il 15 dicembre 2022<sup>1</sup>, vale a dire esattamente 27 anni dopo la storica sentenza *Bosman* (15 dicembre 1995)<sup>2</sup> – e la trilogia di Natale 2023 – *ISU*, *Superleague* e *Royal Antwerp* (23 dicembre 2023)<sup>3</sup> –, anche quest'anno il mese di dicembre ha portato con sé un regalo

---

\* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Bergamo, arbitro del TAS e componente della IV Sezione del Collegio di Garanzia dello Sport del CONI. Le opinioni espresse sono esclusivamente quelle dell'autore e non riflettono la posizione di alcuna istituzione.

<sup>1</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Rantos presentate il 15 dicembre 2022, causa C-333/21, *European Superleague Company*, ECLI:EU:C:2022:993.

<sup>2</sup> Corte giust., 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, ECLI:EU:C:1995:293.

<sup>3</sup> Corte giust., 21 dicembre 2023, causa C-333/21, *European Super League Company*, ECLI:EU:C:2023:1011; causa C-124/21 P, *International Skating Union*, ECLI:EU:C:2023:1012; causa C-680/21, *SA Royal Antwerp Football Club*, ECLI:EU:C:2023:1010. I commenti alla sentenza Superlega sono innumerevoli. Per un primo inquadramento, v. G. MONTI, *EU Competition Law after the Grand Chamber's December 2023 Sports Trilogy: European Superleague, International Skating Union and Royal Antwerp FC*, 7 gennaio 2024, consultabile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4686842> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4686842>; F. FERRARO, *Evoluzione o involuzione del diritto della concorrenza nella sentenza Superleague*, in *Quaderni AISDUE*, Fasc. 1/2024, p. 1; T. LICHTENBERG, *International Skating Union, European Super League and Royal Antwerp: The beautiful game and skating before the CJEU*, Kluwer Competition Law Blog, consultabile su <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2024/01/08/international-skating-union-european-super-league-and-royal-antwerp-the-beautiful-game-and-skating-before-the-cjeu/>;

S. BASTIANON, *Is the Superleague Dead? Not Yet*, in *RDES*, 2023, p. 19; *ID.*, *Le sentenze Superlega, ISU e SA Royal Antwerp FC: una prima lettura*, in *Quaderni AISDUE*, Fasc. 1/2024; S. BASTIANON., *La Corte di Giustizia e la Superlega*, consultabile su <https://rivistadirittosportivo.coni.it/it/rivista-di-diritto-sportivo/ultime-novit%C3%A0/191-ultime-novit%C3%A0/22614-la-corte-di-giustizia-e-la-superlega,-di-stefano-bastianon.html>. In generale, sulla vicenda Superlega prima della pronuncia della Corte di Giustizia, v. S. BASTIANON, *La Superlega e il modello sportivo europeo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2021, II, p. 297; A. SHIPMAN, *Will we ever see a European Super League? A recap of the ESL, ISU and Royal Antwerp case pending CJEU's decisions*, 29 November 2023, [Lawinsport.com](http://Lawinsport.com); A. ORLANDO, *Il caso Superlega. Tra modello sportivo europea, diritto concorrenziale e*

lungamente e con trepidazione atteso: le conclusioni dell'AG Spielmann nelle cause riunite *FIGC - CONI* (C-424/24 e C-425/24) relative, *inter alia*, ai rapporti tra il sistema di giustizia sportiva ed ordinaria in Italia e alla loro compatibilità con i principi costituzionali dell'Unione europea<sup>4</sup>.

Delle tre questioni pregiudiziali sottoposte dal TAR Lazio, l'AG Spielmann, su indicazioni della Corte di giustizia, ne ha analizzate soltanto due: (a) la prima, relativa alla compatibilità con i principi del controllo giurisdizionale effettivo come sancito dall'art. 19 TUE e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea della riserva esclusiva a favore del giudice sportivo del potere di annullare una sanzione disciplinare irrogata da un organo della giustizia sportiva, e dall'esito più scontato; e (b) la terza – relativa alla compatibilità con le norme europee in materia di concorrenza e di libera circolazione di una sanzione disciplinare consistente nell'inibizione a svolgere attività nell'ambito della FIGC per un periodo di 24 mesi successivamente estesa a livello FIFA e, quindi, mondiale.

La seconda questione, per contro – relativa alla compatibilità con i principi di legalità, di tassatività e di determinatezza delle fattispecie incriminatrici della l. n. 280/2003 nella parte in cui consente agli organi dell'ordinamento sportivo di irrogare ad un dirigente sportivo una sanzione disciplinare a carattere inibitorio rispetto allo svolgimento dell'attività professionale in conseguenza della violazione di una disposizione dell'ordinamento sportivo federale (articolo 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FIGC) in base ad una clausola generale a carattere indeterminato secondo cui tutti i tesserati e dirigenti sportivi sono tenuti ad osservare, oltre che lo Statuto e le altre norme federali, i principi di lealtà correttezza e probità.

Detta questione, peraltro, rappresenta indubbiamente l'aspetto più rilevante – e meno scontato – dell'intera vicenda, sia sotto il profilo europeo, sia sotto il profilo delle possibili ricadute sul piano interno.

---

*specificità dello sport, in attesa della Corte di Giustizia, in Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2023, p. 339; A. CINQUE, *Il caso della "Superlega". Note a prima lettura*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2021, I, p. 60; R. RAPACCIUOLO, *The European Super League saga, the Future of the European Model of Sport and the Football Business in Europe*, in *RDES*, 2021, 9; S. BASTIANON, *From the "Dirty Dozen" to "The Good, The Bad and The Ugly". Some Preliminary remarks on the Super League Affaire in the Light of EU Competition Rules*, in *RDES*, 2021, p. 17; A. BOZZA, E. MARASÀ, *The European Super League under the Sword and Shield of Antitrust Rules: A baby Thrown out with the Badwater?*, in *RDES*, 2021, p. 35; L. NANCHEN, *European Super League: only the tip of the iceberg?*, 31 October 2023, *Lawinsport.com*; S. VAN DEN BOGAERT, *The rise and fall of the European Super League: A case for better governance in sport*, in *CMLR*, 2022, p. 25; N. DUNBAR, *A European Football Super League: The Legal and Practical Issues*, in *James Cook University Law Review*, 2021, p. 111; J. FU, *The Legal Implications of the European Super League*, *Harvard Undergraduate Law Review*, in <https://hulr.org/spring-2023>; R. HOUBEN, *The Super League case at the crossroads of law and politics. An essay on how trends in football business may influence the outcome of the Super League case*, in <https://medialibrary.uantwerpen.be/files/560194/5c1af3a4-24a2-449d-850b-6d92da0552c5.pdf>; L. MARRUZZO, *UEFA's Monopoly v the European Super League: Chronicle of An Already Written Ending?*, in *European Competition Law Review*, 2022.

<sup>4</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann presentate il 18 dicembre 2025, cause riunite C-424/24 e C-425/24, FIGC - CONI, ECLI:EU:C:2025:1005. Per un primo inquadramento v. S. BASTIANON, *Effective Judicial Protection Under EU Law and Sporting Autonomy: A Commentary on AG Spielmann's Conclusions in Joint Cases C-424/24 and C-425/24 FIGC & CONI*, in *RDES*, Vol. XXII, 2026, 1; D. MAVROMATI, *Opinion of Advocate General Spielmann of 18 December 2025 – Effective Judicial Review & Annulment of Unlawful Sporting Sanctions*, 19 December 2024, <https://www.sportlegis.com/2025/12/19/opinion-of-advocate-general-spielmann-of-18-december-2025-effective-judicial-review-annulment-of-unlawful-sporting-sanctions>

## 2. La l. n. 280/2003 e il diritto dell'UE.

I fatti alla base della vicenda davanti al TAR Lazio sono assai noti e si ricollegano al complesso e tortuoso procedimento disciplinare relativo alle plusvalenze fittizie che ha coinvolto la Juventus FC (Juventus) e alcuni dei suoi dirigenti. Dopo una sentenza del Tribunale Federale FIGC<sup>5</sup>, tre sentenze della Corte di Appello Federale FIGC<sup>6</sup> ed una pronuncia del Collegio di Garanzia dello Sport del CONI<sup>7</sup>, due dirigenti (ZD e MI) sono stati condannati alla sanzione disciplinare consistente nell'inibizione a svolgere attività nell'ambito della FIGC per un periodo di 24 mesi successivamente estesa a livello FIFA, mentre alla Juventus è stata inflitta la sanzione di 10 punti di penalizzazione. Per effetto di tale penalizzazione, nella stagione 2022/23 la Juventus è passata dal 2° posto in classifica (con 69 punti) al 7° posto (con 59 punti), conservato anche a fine campionato (con 62 punti)<sup>8</sup>.

I due dirigenti hanno deciso quindi di impugnare tale condanna davanti al TAR Lazio chiedendo, in via principale, l'annullamento della sanzione e, soltanto in via subordinata, il risarcimento dei danni.

A tale riguardo appare opportuno ricordare i tratti salienti dell'organizzazione della giustizia sportiva in Italia e dei suoi rapporti con l'ordinamento giuridico statale.

Ai sensi della l. n. 280/2003, l'Italia riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale (art. 1, comma 1). A tal fine, i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento italiano sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica italiana di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo (art. 1, comma 2).

In applicazione di detti principi, l'art. 2 stabilisce che è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: (a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; (b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

Una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva, e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del CONI o delle Federazioni sportive non riservata agli

---

<sup>5</sup> Tribunale Federale FIGC, decisione 0128/TFNSD-2021-2022 del 22 aprile 2022 ([www.figc.it/media/162327/sez-disciplinare-decisione-n-128-tfn-del-2242022.pdf](http://www.figc.it/media/162327/sez-disciplinare-decisione-n-128-tfn-del-2242022.pdf)).

<sup>6</sup> Corte Federale di Appello FIGC, decisione 0089/CFA-2021-2022 del 27 maggio 2022 ([www.figc.it/media/166881/sez-unite-decisione-n-0089-cfa-del-27-maggio-2022.pdf](http://www.figc.it/media/166881/sez-unite-decisione-n-0089-cfa-del-27-maggio-2022.pdf)); 0063/CFA-2022-2023 del 30 gennaio 2023 ([www.figc.it/media/188921/sez-unite-decisione-n-0063-cfa-del-30-gennaio-2023.pdf](http://www.figc.it/media/188921/sez-unite-decisione-n-0063-cfa-del-30-gennaio-2023.pdf)); 0110/CFA-2022-2023 del 30 maggio 2023 [www.figc.it/media/202087/sez-unite-decisione-n-0110-cfa-del-30-maggio-2023.pdf](http://www.figc.it/media/202087/sez-unite-decisione-n-0110-cfa-del-30-maggio-2023.pdf)).

<sup>7</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, decisine n. 40 dell'8 maggio 2023 ([www.coni.it/images/collegiodigaranzia/Decisione\\_n\\_40-2023\\_-\\_Ricc\\_13\\_14\\_15\\_16\\_17\\_18\\_19-2023.pdf](http://www.coni.it/images/collegiodigaranzia/Decisione_n_40-2023_-_Ricc_13_14_15_16_17_18_19-2023.pdf)).

<sup>8</sup> Per una più completa ricostruzione dell'intero procedimento disciplinare, v. S BASTIANON, *La Juventus e le plusvalenze fittizie: dall'assoluzione (in due gradi di giudizio) alla revocazione e 15, rectius 10 punti di penalizzazione*, in S. MAZZAMUTO, R. PARDOLESI, L. SANTORO (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, 2024, p. 125.

organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, è disciplinata dal codice del processo amministrativo (art. 3).

Con specifico riferimento ai rapporti tra la giustizia sportiva e quella ordinaria così come disegnati dalla l. n. 280/2003<sup>4</sup>, la Corte costituzionale italiana, con le pronunce n. 49/2011<sup>9</sup> e n. 160/2019<sup>10</sup>, ha chiarito che gli artt. 2 e 3 di detta legge devono essere interpretati nel senso che essi attribuiscono agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, tra cui il Tribunale Federale FIGC, la Corte Federale d'Appello FIGC e il Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, una competenza esclusiva a conoscere delle domande di sospensione e annullamento delle sanzioni disciplinari irrogate alle persone giuridiche o fisiche che sono tesserate o affiliate alle diverse associazioni sportive italiane. Per contro, il giudice amministrativo è competente esclusivamente a conoscere delle controversie aventi ad oggetto atti del CONI e delle associazioni sportive italiane non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo. Tra tali controversie figurano i ricorsi con cui i soggetti ai quali sono state applicate siffatte sanzioni disciplinari gli chiedono, una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva, di controllare in via incidentale la legittimità delle stesse, al fine di ottenere una tutela per equivalente delle loro situazioni giuridiche soggettive che può assumere soltanto la forma di un risarcimento pecuniario del danno causato a tali soggetti.

Ad avviso della Corte costituzionale, infatti, tale interpretazione della legge n. 280/2003 si giustifica in considerazione della necessità di assicurare un "non irragionevole bilanciamento" fra il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale sancito agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, da un lato, e le esigenze di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, che trovano tutela negli artt. 2 e 18 di tale Costituzione, dall'altro. La tutela giurisdizionale dei soggetti interessati sarebbe in tal senso assicurata in maniera effettiva dalla giustizia sportiva nella misura in cui riguarda le situazioni giuridiche, come quelle che scaturiscono dall'irrogazione di sanzioni disciplinari, che sono rilevanti per l'ordinamento giuridico settoriale, costituito dall'ordinamento sportivo, ma non per l'ordinamento giuridico generale. Parallelamente, la tutela giurisdizionale effettiva delle "situazioni giuridiche soggettive" di tali soggetti rilevanti per l'ordinamento giuridico generale continuerebbe ad essere assicurata dai giudici amministrativi.

In tale contesto normativo e giurisprudenziale, in base alla l. n. 280/2003, così come interpretata dalla Corte costituzionale, il TAR Lazio avrebbe dovuto respingere la domanda volta all'annullamento della sanzione disciplinare inflitta dall'ordinamento sportivo per difetto di giurisdizione. Tuttavia, nutrendo dubbi che una siffatta lettura del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo potesse celare una violazione dei principi del controllo giurisdizionale effettivo come sancito dall'art. 19 TUE e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il TAR Lazio ha deciso di sospendere il giudizio e formulare un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFEU alla Corte di giustizia. Con la sua prima questione, il TAR Lazio ha chiesto alla Corte di giustizia di precisare se il diritto dell'Unione (in particolare gli artt. 6 e 19 TUE, alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) osta a una normativa interna (quale quella di cui alla l. n. 280/2003, come

---

<sup>9</sup> Corte cost., 16 febbraio 2011, n. 49, ECLI\_IT:COST:2011:49.

<sup>10</sup> Corte cost., 3 luglio 2019, n. 160, ECLI\_IT:COST:2019:160.

interpretata nel diritto vivente) che, una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva nazionale, non consente al destinatario di una sanzione disciplinare sportiva di adire il giudice nazionale (nel caso di specie il giudice amministrativo) per ottenere l'annullamento della sanzione e dei suoi effetti futuri, nonché la sospensione in via cautelare dell'efficacia della sanzione medesima, limitando il potere del giudice nazionale alla sola tutela risarcitoria per equivalente, laddove risulti che l'esercizio del potere disciplinare sia stato in concreto illegittimo.

### **3. L'AG e i rapporti tra giustizia sportiva e giustizia amministrativa in Italia.**

In merito a tale quesito, le conclusioni dell'AG si muovono nel solco della più recente e consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia *ISU* e *Seraing*<sup>11</sup>.

In particolare, l'AG ribadisce innanzitutto i rapporti tra l'art. 47 della Carta e l'art. 19 TUE, nel senso che al diritto a un ricorso effettivo garantito all'art. 47 della Carta corrisponde l'obbligo imposto agli Stati membri, all'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, di stabilire il sistema di rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Ciò detto, l'AG ricorda altresì che, come precisato nella pronuncia *Seraing*, (a) l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, non esige un rimedio giurisdizionale diretto che consenta ai singoli di mettere in discussione le decisioni della giustizia sportiva, purché esista, nel sistema giurisdizionale nazionale, una possibilità per i singoli interessati di ottenere, in via incidentale, un controllo giurisdizionale effettivo di dette pronunce e che garantisca così il rispetto dei diritti e delle libertà loro garantiti dal diritto dell'Unione; (b) per essere effettivo, tale controllo giurisdizionale deve consentire ai giudici nazionali di poter verificare se tali pronunce sono compatibili con i principi e le disposizioni che fanno parte dell'ordine pubblico dell'Unione, come la libera concorrenza e la libertà di circolazione; (c) inoltre, detti giudici, qualora ritengano che le pronunce della giustizia sportiva siano incompatibili con tali principi e disposizioni, devono poter trarre tutte le conseguenze giuridiche che si impongono in caso di constatazione di una siffatta incompatibilità. In particolare, detti giudici devono poter non solo accertare tale violazione e ordinare il risarcimento del danno che essa ha causato ai singoli interessati, ma anche annullare la decisione inficiata da una siffatta violazione e concedere i provvedimenti provvisori che consentano di garantire la piena efficacia della futura decisione nel merito, anche nel caso in cui gli stessi giudici sottopongano una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte e sospendano il procedimento in attesa della risposta di quest'ultima.

Secondo l'AG, pertanto, le sanzioni disciplinari sportive devono essere soggette a un controllo, anche incidentale, da parte di organi che soddisfano i requisiti connessi alla qualità di "giurisdizione" ai sensi del diritto dell'Unione, vertente sulla compatibilità di tali sanzioni

---

<sup>11</sup> Corte giust., 1° agosto 2025, *Royal Football Club Seraing*, causa C-600/23, ECLI:EU:C:2025:617. S. BASTIANON, *From Lausanne to Luxembourg: the CJEU's Seraing Judgment and the Boundaries of Sports Arbitration Under EU Law*, in *Football Legal*, 5 Agosto 2025, consultabile su <https://www.football-legal.com/content/from-lausanne-to-luxembourg-the-cjeus-seraingjudgment-and-the-boundaries-of-sports-arbitration-under-eu-law>; D. MAVROMATI, *The Seraing v. FIFA Judgment of the CJEU: Essential Takeaways*, consultabile su <https://www.sportlegis.com/2025/08/12/the-seraing-v-fifa-judgment-of-the-cjeu-essential-takeaways>; S. BASTIANON, M. COLUCCI, *Sports Arbitration and Effective Judicial Protection Under Eu Law: The Rfc Seraing Case*, in *RDES*, Vol. XXI, 2025.

con i principi e le disposizioni appartenenti all'ordine pubblico dell'Unione europea e tale giurisdizione deve, in caso di accertata illegittimità della sanzione, poter disporre l'annullamento della stessa.

A tale riguardo, peraltro, si impongono due considerazioni.

La prima attiene direttamente a due argomenti fatti valere dal governo italiani in corso di causa. In base al primo, il quadro normativo codificato dalla l. n. 280/2003 definirebbe un tratto caratteristico dell'identità nazionale italiana, come tale oggetto di tutela ai sensi dell'art. 4, par. 2 TUE. Secondo l'AG, per contro, anche se ai sensi dell'art. 4, par. 2 TUE, l'Unione è tenuta a «rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, cosicché tali Stati dispongono di una certa discrezionalità per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto, ciò non comporta in alcun modo che tale obbligo di risultato possa variare da uno Stato membro all'altro. E ciò in quanto, pur disponendo di identità nazionali distinte, gli Stati membri sono tenuti ad aderire a una nozione di 'Stato di diritto' che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo. Ne consegue che, nella scelta del proprio rispettivo modello costituzionale, gli Stati membri sono tenuti a osservare i requisiti derivanti dall'art. 2 e dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, come interpretati dalla Corte»<sup>12</sup>. In modo ancora più esplicito, l'AG mette in chiaro che, se è pacifico che la Repubblica italiana può legittimamente prevedere un sistema di giustizia autonomo per consentire alle associazioni sportive nazionali di tutelare le loro prerogative nei confronti dei pubblici poteri, la traduzione normativa di tale sistema non può tuttavia arrecare pregiudizio al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

In secondo luogo il governo italiano ha anche sostenuto che, in base alla giurisprudenza della Corte *Cairo Network*, sebbene l'effettività del controllo giurisdizionale presupponga, di norma, che il giudice nazionale abbia il potere di annullare tutte le conseguenze pregiudizievoli di un atto o di un comportamento adottato in violazione del diritto dell'Unione, la concessione di un mero risarcimento pecuniario può essere giustificata laddove un siffatto annullamento possa arrecare pregiudizio ad un interesse pubblico<sup>13</sup>. Tale principio dovrebbe trovare applicazione, *mutatis mutandis*, anche nel caso delle sanzioni disciplinari comminate dalla giustizia sportiva, soprattutto nei casi in cui, come quello di specie, le sanzioni inflitte a persone fisiche sono abbinate all'applicazione di punti di penalizzazione in classifica alla squadra di calcio presso la quale tali persone erano impiegate, nell'ambito del campionato nazionale di calcio italiano di serie A. Ad avviso del governo italiano, infatti, se fosse possibile chiedere al giudice nazionale di annullare o riformare tali sanzioni, ovvero semplicemente di sospenderle temporaneamente, persisterebbe una situazione di incertezza sulla classifica finale di tale campionato per un periodo di tempo incompatibile con la necessità di designare le squadre nazionali qualificate per le competizioni europee, con conseguente pregiudizio alla continuità del campionato di calcio italiano.

Secondo l'AG, per contro, la giurisprudenza *Cairo Network* non può trovare applicazione in quanto essa riguarda soltanto l'ipotesi in cui l'annullamento di un atto rischierebbe di arrecare

---

<sup>12</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann, cit., punto 82.

<sup>13</sup> Corte giust., 11 Settembre 2025, *Cairo Network*, cause riunite C-764/23, C-765/23, C-766/23, ECLI:EU:C:2025:691.

pregiudizio ad uno degli obiettivi della legislazione dell'Unione (come il funzionamento del 5G in Europa), il che non avviene nel caso delle sanzioni disciplinari sportive.

L'altra osservazione attiene direttamente alla portata del principio di diritto che l'AG ha suggerito alla Corte di accogliere nella propria sentenza.

Al punto 101 delle proprie conclusioni, infatti, l'AG ha messo in luce che il suo ragionamento si basa «sulla premessa secondo cui il controllo dei giudici amministrativi italiani costituisce l'unico controllo effettuato da “giurisdizioni” ai sensi del diritto dell'Unione sulla legittimità delle sanzioni disciplinari sportive. Se, per contro, uno degli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo italiani, del cui controllo di legittimità non è messa in discussione l'effettività in questa sede, soddisfacesse tutti i requisiti connessi alla qualità di “giurisdizione”, non potrebbe essere constatata alcuna violazione dell'art. 19, par, 1 TUE».

A tale riguardo, è noto che secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia, a partire dalla sentenza *Vaassen-Göbbels*<sup>14</sup>, la qualificazione di un organismo come “giurisdizione” ai sensi dell'art. 267 TFUE presuppone il rispetto di una serie di requisiti, tra i quali assumono particolare rilievo l'origine legale, il carattere permanente, l'obbligatorietà della competenza, il carattere contraddittorio del procedimento, l'applicazione del diritto e, soprattutto, l'indipendenza dell'organo. Quest'ultimo requisito, inoltre, presenta sia una dimensione esterna, relativa alla protezione da pressioni o interferenze esterne, sia una dimensione interna, riconducibile alla nozione di imparzialità, intesa come equidistanza dell'organo rispetto alle parti e ai loro interessi<sup>15</sup>.

Ad avviso dell'AG, è proprio in relazione al requisito dell'indipendenza interna che gli organi di giustizia sportiva italiani sollevano interrogativi, tali da giustificare un esame approfondito da parte del giudice del rinvio, anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU.

Nella sentenza *Ali Rıza e altri c. Turchia*<sup>16</sup>, infatti, la Corte EDU ha escluso l'indipendenza del collegio arbitrale della federazione calcistica turca in ragione dei significativi legami organizzativi e strutturali con gli organi direttivi della federazione stessa. In quella pronuncia, la Corte EDU ha valorizzato, in particolare, la coincidenza della durata degli incarichi, il potere discrezionale di nomina e di determinazione della remunerazione, nonché l'assenza di meccanismi specifici per contestare l'indipendenza o l'imparzialità dei membri, oltre alla composizione degli organi direttivi dominata dai rappresentanti delle società di calcio, parti potenziali delle controversie.

Ciò detto, l'AG rileva che gli organi interni della FIGC competenti in materia disciplinare (Tribunale Federale e Corte Federale d'Appello) sono nominati dal Consiglio federale, composto in larga parte da rappresentanti delle leghe calcistiche, espressione diretta delle società di calcio. La durata degli incarichi degli organi giudicanti coincide con quella del

---

<sup>14</sup> Corte giust., 30 giugno 1966, causa 61/65, *Vaassen-Göbbels*, ECLI:EU:C:1966:39.

<sup>15</sup> G. DE AMICIS, *Stato di diritto, garanzie europee di indipendenza della magistratura e cooperazione giudiziaria penale: quadri di un'esposizione in fieri*, [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it); M.G. CIVININI, *Indipendenza e imparzialità dei magistrati*, [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it); R. BALDUZZI, *Note sui principi di indipendenza e imparzialità della magistratura in un ordinamento democratico-costituzionale multilivello*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); R. SPANO, *Rule of Law: la Lodestar della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. La Corte di Strasburgo e l'indipendenza della Magistratura*, [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it).

<sup>16</sup> Corte EDU, 28 gennaio 2020, *Ali Rıza e altri c. Turchia*, ricorsi nn. 30226/10, 17880/11, 17887/11, 17891/11 e 5506/16.

Consiglio federale e la possibilità di rimozione per “gravi ragioni di opportunità” da parte di un organo a sua volta nominato dal medesimo Consiglio rafforza il rischio di condizionamenti.

Analogamente, i componenti del Collegio di Garanzia dello Sport del CONI sono nominati dal Consiglio Nazionale del CONI, organo nel quale le federazioni sportive nazionali detengono una posizione di rilievo. Anche in questo caso, la coincidenza temporale degli incarichi e il potere di rimozione attribuito a un organo di nomina analoga secondo l’AG sollevano interrogativi in ordine all’effettiva indipendenza e imparzialità, il cui accertamento viene rimesso al giudice del rinvio.

Si tratta di osservazioni che assumono un particolare rilievo e che, qualora confermate dalla Corte di giustizia, dovranno essere tenute in considerazione dalla Commissione Governo-CONI istituita per la riforma della giustizia sportiva i cui lavori sono formalmente iniziati l’8 settembre 2025<sup>17</sup>.

Infatti, o si accetta che le decisioni della giustizia sportiva possano essere annullate dal giudice amministrativo se in contrasto con l’ordine pubblico europeo, oppure occorre trasformare gli attuali organi della giustizia sportiva in vere e proprie “giurisdizioni” ai sensi del diritto UE.

Nel primo caso, si dovranno necessariamente introdurre strumenti processuali indispensabili per continuare a garantire il giusto bilanciamento tra l’accesso alla giustizia, il giusto processo e il controllo giurisdizionale effettiva, da un lato, e la regolarità delle competizioni sportive, dall’altro. Ad esempio, si potranno prevedere:

(a) termini brevi e perentori per l’impugnazione delle decisioni adottate dagli organi federali la decorrenza dei quali comporta la definitività della sanzione o della decisione per la stagione sportiva di riferimento, impedendo che contestazioni tardive compromettano lo svolgimento del campionato;

(b) sanzioni sportive di regola, immediatamente esecutive, così da evitare che la proposizione di un ricorso determini automaticamente la sospensione degli effetti del provvedimento;

(c) la sospensione cautelare ammessa solo in presenza di requisiti particolarmente rigorosi, garantendo un equilibrio tra continuità delle competizioni e tutela giurisdizionale effettiva;

(d) procedimenti accelerati (*fast-track*), idonei ad assicurare decisioni rapide e certe, funzionali alla programmazione e alla regolarità delle competizioni;

(e) una modulazione nel tempo gli effetti dell’annullamento di un provvedimento sportivo, con limitazione dell’efficacia al futuro (*ex nunc*), al fine di evitare effetti destabilizzanti sul campionato in corso;

(f) forme alternative di tutela, quali il risarcimento del danno patrimoniale, l’ammissione o il ripescaggio nella stagione successiva, nonché indennizzi di natura sportiva ed economica (diritti televisivi, premi, ranking), al fine di compensare il pregiudizio subito senza alterare lo svolgimento della competizione in corso.

Oppure si dovrà mettere mano ad una sostanziale e sistemica riforma dell’intero sistema di giustizia sportiva italiano, esteso a tutti gli organi di giustizia di tutte le federazioni. In

---

<sup>17</sup> <https://www.coni.it/it/news/commissioni-luned%C3%AC-8-al-via-con-la-justizia-sportiva-presenti-abodi-e-buonfiglio.html>

quest'ottica, sarà necessario un rafforzamento strutturale delle garanzie di indipendenza e imparzialità, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo, elidendo qualsiasi legame organico e funzionale tra gli organi giudicanti sportivi e gli organi di governo del sistema sportivo. In tale prospettiva, assume rilievo decisivo la riforma dei meccanismi di nomina e di revoca dei giudici sportivi, che dovrebbero essere affidati a procedure trasparenti, fondate su criteri oggettivi di competenza giuridica e sottratte a margini eccessivi di discrezionalità. Parimenti, la stabilità dell'incarico, la predeterminazione del trattamento economico e l'autonomia organizzativa e finanziaria costituiscono presupposti indispensabili per prevenire pressioni esterne e garantire l'effettiva indipendenza degli organi giudicanti.

Sul piano interno, la qualificazione come "giurisdizione" ai sensi del diritto UE degli organi di giustizia sportiva richiede altresì il rafforzamento delle garanzie di imparzialità, attraverso un rigoroso regime di incompatibilità, obblighi di astensione e ricsuzione e una composizione degli organi che non rifletta l'assetto rappresentativo del sistema sportivo, ma sia improntata a una netta separazione tra funzioni di governo e funzioni giurisdizionali. In questo quadro, il riconoscimento agli organi della giustizia sportiva del potere/dovere di sollevare rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia rappresenterebbe un elemento qualificante decisivo, consentendo l'inserimento effettivo della giustizia sportiva nel sistema multilivello di tutela giurisdizionale delineato dall'art. 19 TUE.

#### **4. Le sanzioni sportive e le norme di diritto UE in materia di concorrenza e libera circolazione.**

Un'altra questione pregiudiziale sollevata dal TAR Lazio riguarda la compatibilità della sanzione disciplinare sportiva inflitta ai due dirigenti della Juventus con le norme europee in materia di concorrenza e libera circolazione. Esclusa ogni possibilità di considerare le regole del Codice di giustizia sportiva della FIGC che disciplinano l'attività sanzionatoria della federazione rispetto a norme relative alla gestione economica di una società sportiva professionistica alla stregua di regole "puramente sportive" (e come tali sottratte all'ambito di applicazione del diritto UE), l'AG esamina separatamente dette norme, dapprima con riferimento alla disciplina europea sulla concorrenza e poi con riferimento alla libera circolazione.

Sotto il profilo concorrenziale, l'AG esclude l'esistenza di qualsiasi restrizione per oggetto o per effetto rilevando che la normativa in questione riguarda «l'imposizione di sanzioni disciplinari nei confronti di persone fisiche quali i dirigenti delle società di calcio» e che "nessun elemento del fascicolo lascia supporre che l'imposizione di tali sanzioni possa determinare, di riflesso, la retrocessione della squadra di calcio presso la quale i dirigenti sanzionati esercitavano la loro attività professionale. Tenuto conto di ciò, non si può concludere che detta normativa possa falsare il gioco della concorrenza tra imprese»<sup>18</sup>.

L'assunto da cui muove l'AG, tuttavia, non appare del tutto condivisibile. Come noto, la decisione del 30 maggio 2023 della Corte Federale d'Appello della FIGC che ha inflitto una squalifica di 24 mesi a ZD e MI ha contestualmente rideterminato anche la sanzione applicata alla Juventus, stabilendo una penalizzazione di dieci punti (in luogo dei quindici in precedenza

---

<sup>18</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann, *cit.*, punto 55.

inflitti) in classifica<sup>19</sup>. L'effetto immediato di tale decisione è stato un drastico mutamento della posizione competitiva del club nel campionato di Serie A 2022/2023, con il passaggio dal secondo posto (69 punti) al settimo posto (59 punti), posizione poi confermata al termine della stagione (62 punti). L'incidenza competitiva della sanzione non è, pertanto, né ipotetica né marginale, ma concreta, significativa e immediatamente verificabile. Come confermato dalla stessa Corte Federale d'Appello della FIGC, la penalizzazione inflitta alla Juventus è stata determinata mediante l'aggregazione delle sanzioni irrogate ai singoli dirigenti, in ragione dei rispettivi ruoli e livelli di responsabilità<sup>20</sup>. Ne consegue che la sanzione a carico della società non costituisce un effetto collaterale o indiretto della disciplina individuale, bensì l'esito giuridico immediato e previsto dal sistema sanzionatorio. Il nesso causale tra sanzioni individuali e alterazione delle condizioni di concorrenza risulta dunque diretto, intenzionale e pienamente prevedibile.

D'altra parte, tale nesso causale risulta espressamente riconosciuto nelle stesse conclusioni dell'AG, ove si dà atto della dichiarazione del Governo italiano secondo cui le sanzioni disciplinari inflitte a persone fisiche sono strutturalmente collegate all'irrogazione di penalizzazioni in classifica nei confronti della società sportiva che le impiega<sup>21</sup>.

Ne consegue, pertanto, che, in presenza di un collegamento giuridico diretto e automatico tra le sanzioni inflitte ai dirigenti e la penalizzazione sportiva del club, la tesi secondo cui la normativa in esame non sarebbe idonea a falsare la concorrenza tra imprese appare difficilmente difendibile. Le competizioni calcistiche professionistiche, quali la Serie A, costituiscono infatti mercati economici a pieno titolo, nei quali le società competono per l'accesso a risorse finanziarie essenziali, tra cui i diritti televisivi, le sponsorizzazioni, i premi sportivi e la qualificazione alle competizioni europee. Un intervento regolatorio che incide direttamente sulle classifiche e sull'accesso a tali risorse è, per definizione, idoneo ad alterare le dinamiche concorrenziali.

L'effetto restrittivo risulta pertanto apprezzabile ai sensi dell'art. 101, par. 1, TFUE. Esso non può essere qualificato come *de minimis*, poiché la penalizzazione ha prodotto un doppio effetto distorsivo: da un lato, la perdita di opportunità economiche per la Juventus; dall'altro, il contestuale vantaggio competitivo per le società concorrenti che hanno beneficiato del mutamento della classifica. La distorsione della concorrenza si manifesta così sia in termini assoluti sia in termini relativi, incidendo sull'equilibrio complessivo del mercato sportivo rilevante.

Alla luce della giurisprudenza *Meca-Medina*, le regole sportive possono sottrarsi all'applicazione dell'art. 101, par. 1, TFUE soltanto qualora perseguano un obiettivo legittimo e gli effetti restrittivi che ne derivano siano strettamente inerenti e proporzionati al perseguimento di tale obiettivo. Anche a voler riconoscere la legittimità delle finalità invocate, l'analisi di proporzionalità non può prescindere da una valutazione concreta degli effetti economici prodotti dal regime disciplinare. Laddove le sanzioni inflitte a persone fisiche siano

---

<sup>19</sup> Corte Federale di Appello, Sezioni Unite, decisione n. 0110, 30 Maggio 2023 (Giudizio di rinvio CONI/Juventus S.p.A. e altri), <https://www.figc.it/it/federazione/giustizia-sportiva/provvedimenti/corte-federale-appello/sez-unite-decisione-n-0110-cfa-del-30-maggio-2023-giudizio-di-rinvio-coni-juventus-spa-e-altri-ov1d51j7>

<sup>20</sup> Corte Federale di Appello, Sezioni Unite, decisione n. 0110, 30 Maggio 2023 (Giudizio di rinvio CONI/Juventus S.p.A. e altri), *cit.*

<sup>21</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann, *cit.*, punto 95.

concepito in modo tale da determinare automaticamente gravi svantaggi competitivi per la società di appartenenza, fino a comprometterne l'accesso a competizioni di rilevanza economica decisiva, l'esistenza di un effetto restrittivo sulla concorrenza non può essere semplicemente presunta come inerente.

Sotto questo profilo, il ragionamento sviluppato dall'AG appare, a tutto concedere, non esaustivo. L'analisi si arresta, infatti, alla qualificazione formale delle sanzioni come misure rivolte a persone fisiche, senza interrogarsi adeguatamente sul loro funzionamento sistemico e sugli effetti giuridici ed economici che esse producono, in forza della normativa applicabile, nei confronti delle società sportive. In presenza di un meccanismo che collega direttamente le sanzioni individuali alle penalizzazioni in classifica del club, incidendo sull'accesso a competizioni economicamente determinanti, si impone un esame più approfondito e rigoroso della loro inerente necessità e proporzionalità, che la motivazione in esame non sembra compiutamente offrire.

Per quanto riguarda, invece, le norme in materia di libera circolazione, l'AG non ha dubbi che la normativa in questione sia idonea ad impedire alle persone fisiche destinatarie della sanzione di accettare offerte di lavoro dipendente presso altre società di calcio europee o di operare come prestatori di servizi nei confronti di queste stesse società e, pertanto, costituisca un ostacolo alla libera circolazione dei dirigenti sanzionati ai sensi degli artt. 45 e 56 TFUE.

Con riferimento, invece, all'esistenza di possibili cause di giustificazione, l'AG ricorda che Corte ha già riconosciuto che l'obiettivo di assicurare la regolarità delle competizioni sportive costituisce un obiettivo legittimo di interesse generale che può essere perseguito da un'associazione sportiva<sup>22</sup>. Pertanto, in presenza di condotte dei dirigenti di una società sportiva che consentono a quest'ultima di ottenere un vantaggio economico illecito rispetto alle altre società che partecipano alle stesse competizioni, compromettendo la parità delle condizioni di partecipazione a tali competizioni tra le società coinvolte, il sistema sanzionatorio istituito dalla FIGC risulta finalizzato ad assicurare lo svolgimento leale e paritario della competizione sportiva in condizioni non falsate da condotte fraudolente. Ovviamente, come precisato dalla Corte nella sentenza *Superleague*, al fine di garantire che il sistema sanzionatorio in questione sia idoneo a garantire la realizzazione di tale obiettivo, e non ecceda quanto necessario per conseguirlo, occorre che siffatte sanzioni siano disciplinate da criteri trasparenti, oggettivi, non discriminatori e proporzionati, che siano inflitte tenendo conto delle circostanze proprie del caso di specie in sede di determinazione del loro importo e della loro durata e che possano essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo.

## **5. Il dovere di lealtà, correttezza e probità alla luce dei principi di legalità e giusto processo.**

L'ultima questione pregiudiziale sollevata dal TAR Lazio riguarda la compatibilità con diritto dell'Unione – segnatamente gli artt. 6 e 19 del TUE, interpretati alla luce degli artt. 47, 48 e 49 della Carta e 6 e 7 della CEDU e i principi di legalità, di tassatività e di sufficiente

---

<sup>22</sup> Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-650/22, *FIFA*, ECLI:EU:C:2024:824, punto 95. Per un primo inquadramento, v. S. BASTIANON, M. COLUCCI, *The Evolution of Fifa Transfer Football Regulations: Challenges, Opportunities, and Innovative Approaches in the Wake of the Diarra Judgment*, in *RDES*, 2024, 1; S. BASTIANON, *Il caso Diarra e i trasferimenti dei giocatori "sotto contratto": ancora un intervento "forte" della Corte di giustizia in ambito sportivo*, in *Foro it.*, 2024, IV, 525

determinatezza delle fattispecie incriminatrici, nonché del giusto processo di una normativa interna che consente agli organi dell'ordinamento sportivo di irrogare ad un dirigente sportivo una sanzione disciplinare a carattere inibitorio dell'attività professionale in conseguenza della violazione di una disposizione dell'ordinamento federale (nella specie, l'art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FIGC), la quale stabilisce, con una clausola generale a carattere indeterminato, che tutti i tesserati e dirigenti sono tenuti ad osservare, oltre che lo Statuto e le altre norme federali, i principi di lealtà, correttezza e probità.

Come è facile intuire, si tratta della questione più rilevante tra quelle sollevate dal giudice del rinvio e dalla quale dipende, in definitiva, l'esito del giudizio davanti al TAR Lazio. Infatti, anche qualora la Corte confermasse l'incompatibilità con il diritto UE del divieto per il giudice amministrativo di annullare una sanzione disciplinare sportiva, il concreto annullamento della sanzione richiederebbe l'accertamento del contrasto di detta sanzione con l'ordine pubblico europeo. È chiaro, pertanto, che la questione se, ed eventualmente in quali termini, l'obbligo imposto dall'art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FIGC a tutti i tesserati e dirigenti, sotto pena di sanzioni disciplinari, di osservare, oltre che lo Statuto e le altre norme federali, i principi di lealtà, correttezza e probità soddisfa i requisiti di legalità, di tassatività e di sufficiente determinatezza delle fattispecie incriminatrici assume un'importanza fondamentale.

Come già anticipato, su indicazioni della Corte l'AG non ha affrontato tale questione nell'ambito delle proprie conclusioni.

Peraltro, nell'ordinanza di rinvio il TAR Lazio ha evidenziato che, a partire dalla sentenza *Engel and others v. the Netherlands* del 1976<sup>23</sup>, la Corte EDU ha stabilito il principio per il quale le sanzioni che presentano carattere afflittivo, pur se non qualificate formalmente come penali negli ordinamenti degli Stati Parte della CEDU, devono ricadere nell'ambito delle garanzie convenzionali previste per le sanzioni penali. Tale principio è stato poi ribadito nelle pronunce *Öztiirk v. Germany* del 1984<sup>24</sup>, *Grande Stevens v. Italy* del 2014<sup>25</sup> e *A. and B. v. Norway* del 2016<sup>26</sup>, che hanno definito il concetto di "accusa penale" di cui all'art. 6 CEDU in senso sostanziale, avendo riguardo alla natura dell'illecito ovvero alla severità della sanzione connessa alla sua violazione, piuttosto che al solo dato della classificazione dello stesso come reato da parte del diritto nazionale.

I criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Engel c. Paesi Bassi* costituiscono oggi un principio generale del diritto dell'Unione europea, costantemente richiamato dalla Corte di giustizia nell'interpretazione degli artt. 47 - 50 della Carta dei diritti fondamentali, al fine di qualificare la natura penale, in senso sostanziale, di sanzioni formalmente amministrative o disciplinari<sup>27</sup>.

Anche sul piano interno il principio di legalità in materia di reati ha tra i propri corollari il principio di tassatività e sufficiente determinatezza del precetto e della sanzione penale, onde assicurare ai consociati la prevedibilità delle conseguenze giuridiche delle proprie condotte. La

---

<sup>23</sup> Corte EDU, 8 giugno 1976, *Engel and others v. the Netherlands*, ricorsi nn. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 e 5370/72.

<sup>24</sup> Corte EDU, 21 febbraio 1984, *Öztiirk v. Germany*, ricorso n. 8544/79.

<sup>25</sup> Corte EDU, 4 marzo 2014, *Grande Stevens v. Italy*, ricorsi nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10.

<sup>26</sup> Corte EDU, 15 novembre 2016, *A. and B. v. Norway*, ricorsi nn. 24130/11 e 29758/11.

<sup>27</sup> Corte giust., 20 marzo 2018, *Luca Menci*, causa C-524/10, ECLI:EU:C:2018:197, punto 26; 5 giugno 2012, *Lukasz Marcin Bonda*, causa C-489/10, ECLI:EU:C:2012:319, punto 37.

Corte Costituzionale, nella sentenza n. 63 del 2019, ha sottolineato che «rispetto a singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità punitiva, il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della materia penale (...) non potrà che estendersi anche a tali sanzioni». Alla luce di quanto precede, è indubbio che anche alle sanzioni amministrative afflittive siano applicabili i principi di tassatività e determinatezza»<sup>28</sup>.

Ciò detto, il silenzio sul punto da parte dell'AG non può in alcun modo essere interpretato come un segnale di marginalità della questione. Al contrario, tale silenzio sembra riflettere la delicatezza di una problematica che incide direttamente sui limiti entro cui ordinamenti settoriali di natura privatistica possono esercitare poteri sanzionatori aventi effetti incisivi sulla sfera giuridica dei singoli, in particolare quando tali poteri si traducono in limitazioni rilevanti dell'attività professionale.

Sotto questo profilo, appare difficilmente contestabile che le sanzioni disciplinari sportive di natura inibitoria presentino, alla luce dei criteri elaborati dalla Corte EDU a partire dalla sentenza *Engel*, un carattere sostanzialmente "penale". La severità della sanzione e l'incidenza diretta su diritti fondamentali, quali la libertà di esercizio dell'attività professionale, impongono l'applicazione delle garanzie sostanziali previste dagli artt. 47- 49 della Carta e dagli artt. 6 e 7 CEDU, indipendentemente dalla qualificazione formale dell'illecito nell'ordinamento interno.

È proprio alla luce di tale qualificazione sostanziale che emerge il profilo più critico della normativa in questione. L'art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FIGC, infatti, si fonda su una clausola generale che richiama valori etico-comportamentali ampi e indeterminati, come la lealtà, la correttezza e la probità, senza procedere a una tipizzazione delle condotte vietate. Se è vero che un certo grado di elasticità delle norme incriminatrici deve ritenersi lecito, è altrettanto vero che tale elasticità è tollerabile solo laddove l'interpretazione giurisprudenziale renda la portata della norma sufficientemente prevedibile per il destinatario<sup>29</sup>. Nel sistema disciplinare sportivo, tuttavia, l'ampiezza della clausola e la variabilità applicativa potrebbero rischiare di compromettere la possibilità per il soggetto sanzionato di prevedere *ex ante* le conseguenze giuridiche delle proprie condotte, ponendo seri dubbi di compatibilità con il principio di legalità sostanziale.

Sul piano interno, l'art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FIGC è stato progressivamente interpretato come una clausola generale di chiusura, idonea a fondare autonomamente la responsabilità disciplinare anche in assenza di una specifica fattispecie tipizzata. Secondo il Collegio di Garanzia dello Sport, i precetti di lealtà, probità e correttezza «hanno contenuto volutamente ampio e generale, mirando a garantire che ogni tesserato sia tenuto ad osservare una condotta conforme ai principi della lealtà, della rettitudine e della correttezza anche morale in tutti i rapporti riguardanti l'attività federale e nell'ambito più generale dei rapporti sociali ed economici»<sup>30</sup>. L'art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FIGC «è infatti norma di chiusura volta a ricomprendere tutte le ipotesi, non analiticamente contemplate nel codice, nelle quali è ravvisabile una violazione dei doveri di lealtà, probità e correttezza che devono avere coloro che svolgono, con le loro diverse funzioni,

---

<sup>28</sup> Corte cost. 21 marzo 2019, n. 69, ECLI\_IT:COST:2019:63.

<sup>29</sup> Corte EDU, 26 aprile 1979, *The Sunday Times v. United Kingdom*, 26 aprile 1979, ricorso n. 6538/74; CEDU, 15 novembre 1996, *Cantoni v. France*, ricorso n. 17862/91.

<sup>30</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sezioni Unite, decisione n. 10 del 2024.

un'attività sportiva»<sup>31</sup>. In argomento, inoltre, il Collegio di Garanzia dello Sport ha precisato che «la violazione dei doveri di lealtà, correttezza e probità (...) non deve risolversi necessariamente nella violazione di altre prescrizioni, ma, proprio per l'elasticità dei parametri valutativi, ha il suo precipuo ambito applicativo là dove non si ravvisa qualche specifico inadempimento dei doveri previsti dall'ordinamento sportivo. Essa, dunque, configura una ipotesi residuale di responsabilità. L'assenza di collegamento di questa ipotesi di responsabilità disciplinare con qualche concreto pregiudizio esclude, inoltre, l'esigenza che, ai fini dell'esistenza della violazione, sia ravvisato un nesso di causalità tra il comportamento attribuito al deferito e specifici eventi dannosi»<sup>32</sup>. Alla luce di quanto sopra, «nell'ordinamento sportivo, accanto ad illeciti disciplinari tipizzati, vi sono fattispecie disciplinari di carattere generale, come quelle che si fanno rientrare nella violazione del principio di lealtà e correttezza o probità, quali canoni valutativi, assoluti ed imprescindibili del contegno dei tesserati, che non sono suscettibili di essere individuate e specificate *ab origine*, ma devono essere di volta in volta rielaborate alla stregua delle specifiche circostanze ed evidenze del caso concreto»<sup>33</sup>. In senso analogo, le Sezioni Unite della Corte Federale di Appello FIGC hanno sottolineato che, attraverso il richiamo ai principi di lealtà, correttezza e probità «il legislatore sportivo ha voluto introdurre una norma di chiusura onde poter sanzionare ogni comportamento contrario ai citati principi. La maggiore ampiezza dell'ambito applicativo dell'illecito sportivo rispetto all'illecito penale è funzionale a perseguire lo scopo specifico della sanzione disciplinare sportiva, ossia la generica prevenzione di condotte suscettibili di alterare il buon andamento della competizione atletica. Il perseguimento di tale obiettivo comporta non soltanto una compressione dei principi di materialità e colpevolezza, ma anche una declinazione maggiormente flessibile del principio di legalità, con particolare riguardo ai corollari della tassatività e determinatezza della disposizione sanzionatoria»<sup>34</sup>. Da ciò deriva che, come rilevato dallo stesso Collegio di Garanzia dello Sport<sup>35</sup>, l'inosservanza di siffatti principi etici

---

<sup>31</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sezioni Unite, decisione n. 35 del 2015.

<sup>32</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sezione II decisione n. 49 del 2016.

<sup>33</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sezione IV, decisione, n. 76 del 2017.

<sup>34</sup> Corte Federale di Appello FIGC, Sezioni Unite, decisione 0012/CFA/2021-2022.

<sup>35</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, parere 26 giugno 2018, n. 5. V., altresì, il parere n. 5 del 2017 ove si afferma che «[n]on diversamente da quanto accade per l'ordinamento statale – dove il richiamo ai doveri inderogabili di lealtà, correttezza e integrità acquista una caratteristica connotazione giuridica, che affiora proprio dalla necessità di porre limiti a situazioni giuridiche soggettive, alla luce dei valori costituzionali che ispirano l'ordinamento – nel caso dell'ordinamento sportivo, gli obblighi di lealtà, correttezza, non violenza, non discriminazione, appaiono interpretare l'essenza stessa dell'ordinamento, al punto che la loro violazione si traduce nella negazione stessa dei fini cui è rivolta l'attività sportiva. Senza dubbio l'utilizzo delle clausole generali pone problemi interpretativi di non facile soluzione e che espressioni come “buona fede”, “correttezza”, “lealtà” appaiono così generiche e vaghe da rischiare di smarrire qualsiasi risvolto pratico, al punto da renderne difficile definire i confini di applicazione. E, tuttavia, la intrinseca flessibilità di questi concetti rinvia alle regole morali e di costume generalmente accettate e, più in generale, ad un ‘affidamento’ sulla correttezza della condotta che non può non rilevare anche in ambito sportivo. Qui il rispetto degli obblighi di lealtà e correttezza – pur con quei limiti di definizione di cui si diceva – si fa più intenso, proprio in considerazione della peculiarità dell'ordinamento sportivo. L'attenzione a siffatti principi, lungi dall'esaurirsi nel formale rispetto delle regole del gioco, non solo investe il corretto esercizio di una posizione soggettiva, ma può estendersi anche a condotte che si collocano al di fuori dell'attività sportiva strettamente intesa, ove siffatta condotta (pur in astratto lecita) implichi – per il modo in cui la persona si è comportata o per il contesto nel quale ha agito – una compromissione di quei valori cui si ispira la pratica sportiva. Quella di lealtà sportiva opera, in altri termini, quale vera e propria clausola generale, a prescindere dalle peculiarità delle singole pratiche sportive e dal concreto atteggiarsi delle regole tecniche in ciascuno sport operanti. La lealtà sportiva si sostanzia così, da un lato, in una regola di comportamento oggettivamente valutabile e,

costituisce un potenziale presupposto di un procedimento disciplinare, con conseguente possibilità di configurare una sanzione disciplinare anche a prescindere dall'esistenza di uno specifico inadempimento ad una disposizione espressa. Secondo la Corte Federale di Appello FIGC, infatti, «l'attività sportiva si fonda sul rispetto di canoni comportamentali di correttezza e lealtà, principi questi ultimi non suscettibili di essere circoscritti all'interno di fattispecie descritte secondo i criteri della precisione e della determinatezza»<sup>36</sup>.

## **6. Conclusioni.**

La questione pregiudiziale sollevata dal TAR Lazio e non esaminata dall'AG offre alla Corte di giustizia l'occasione per chiarire, in modo sistematico, i limiti entro i quali l'autonomia dell'ordinamento sportivo può legittimamente operare quando vengano in rilievo sanzioni disciplinari di natura sostanzialmente penale. Se è vero che il ricorso a clausole generali costituisce uno strumento fisiologico negli ordinamenti settoriali e che un certo grado di elasticità delle norme incriminatrici non è, di per sé, incompatibile con i principi europei di legalità, è altrettanto vero che tale elasticità può ritenersi tollerabile solo nella misura in cui l'interpretazione giurisprudenziale renda la portata della norma sufficientemente prevedibile per i suoi destinatari. Proprio sotto questo profilo, l'interpretazione dell'art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FIGC, così come consolidatasi nella giurisprudenza sportiva italiana, solleva interrogativi rilevanti, nella misura in cui la clausola dei principi di lealtà, correttezza e probità è stata progressivamente utilizzata come norma di chiusura idonea a fondare autonomamente responsabilità disciplinari anche in assenza di fattispecie tipizzate.

Come già evidenziato, il silenzio dell'AG su tale profilo, lungi dal ridimensionarne la portata, sembra piuttosto confermare la delicatezza di una questione che incide sul nucleo essenziale delle garanzie proprie dello Stato di diritto europeo. La pronuncia della Corte di giustizia sarà pertanto chiamata a stabilire se, ed eventualmente in quali termini, l'uso di clausole generali a contenuto etico possa ritenersi compatibile con i principi di legalità, tassatività e determinatezza quando esse costituiscano il fondamento di sanzioni afflittive incidenti sull'esercizio dell'attività professionale, nonché a chiarire quale debba essere il livello minimo di prevedibilità richiesto in tali ipotesi. In questa prospettiva, il contributo della Corte potrà risultare decisivo non solo per la definizione dell'esito del giudizio pendente dinanzi al TAR Lazio, ma anche per l'individuazione di criteri utili a orientare l'evoluzione futura della giustizia sportiva nazionale ed europea, nel segno di un equilibrio più maturo tra autonomia dell'ordinamento sportivo e tutela effettiva dei diritti fondamentali.

---

dall'altro, in un criterio di valutazione della legittimità del comportamento. E non a caso la giurisprudenza statale ha espressamente affermato che la responsabilità nello sport si configura allorquando vengono superati i limiti della lealtà. Ovviamente, la valutazione della condotta – come si diceva – non può che essere operata caso per caso, riconducendo a sistema i valori cui si ispira l'ordinamento sportivo, nonché guardando alla condotta, per dir così, “abusante”».

<sup>36</sup> Corte Federale di Appello FIGC, Sezioni Unite, decisione 0012/CFA/2021-2022.